

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ, МАЙБУТНЄ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ АВІАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ОБЛАСНОЇ ПРОГРАМИ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів обласного бюджету, спрямованих на фінансування "Програми розвитку цивільної авіації Тернопільської області на 2007—2009 роки", та власних коштів Тернопільського обласного комунального підприємства "Фірма "Тернопільавіаавтотранс".

Article is devoted to the effective use of regional budget funds aimed at financing "The Program of development of Civil Aviation of Ternopil region for 2007—2009 years, and own funds of Ternopil regional utilities company "Ternopilaviaavtotrans".

Ключові слова: авіація, бюджетна програма, ефективність, фінансування, використання коштів, витрати, внутрішній контроль.

Key words: aviation, budget program effectiveness, funding, disbursement, expenses, internal control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

У сучасних умовах одним з найактуальніших питань в галузі національної економіки будь-якої країни є авіація. Але поряд з цим існує маса проблемних питань (на прикладі Тернопільської області):

- які фактори гальмують розвитку Тернопільського аеропорту;
- чи, дійсно, обласна програма Тернопільської області спрямована на роботу аеропорту;
- чи, дійсно, підприємство вжило достатніх заходів щодо зміцнення власної дохідної бази;
- чи ефективно використовувалися бюджетні кошти?

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНИШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем, виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому при постійному збільшенні обсягів фінансування не досягнуто всіх поставлених цілей та яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на реалізацію зазначеної програми?

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів.

Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності використання коштів, які виділяються на фінансування бюджетних програм, визначити проблеми у їх використанні, розробити пропозиції щодо якісних змін у ефективному використанні коштів різних бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Авіація — одна з найважливіших галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень, розвитку та провадження зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреби населення і суспільного виробництва в перевезеннях, забезпечення захисту національних інтересів країни.

З 1992 року Україна стала членом Міжнародної організації цивільної авіації (далі — ICAO), було створено державний орган регулювання авіаційної діяльності — Укравіацію, у 1993 році прийнято Повітряний Кодекс, за яким йшло прийняття відповідних законодавчих актів та норм. [1]

На початку 90-х років в Україні кількість відправлених пасажирів налічувала 15 млн, проте вже наприкінці 90-х даний показник був меншим в 11,5 рази і становив у 1999 році 1,3 млн чол., що було пов'язано з економічною кризою. В зазначений період різко знизилась реальні доходи населення, відбувся розрив економічних зв'язків з країнами СНД. І лише, починаючи з 2000 року, у країні намітилося повільне зростання обсягу повітряних перевезень (рис. 1).

Аеропорт являє собою багатофункціональне підприємство, діяльність якого проводиться в інтересах пасажирів та інших клієнтів — споживачів авіапослуг, а також суб'єктів авіатранспортного ринку, які безпосередньо здійснюють перевезення або їм сприяють.

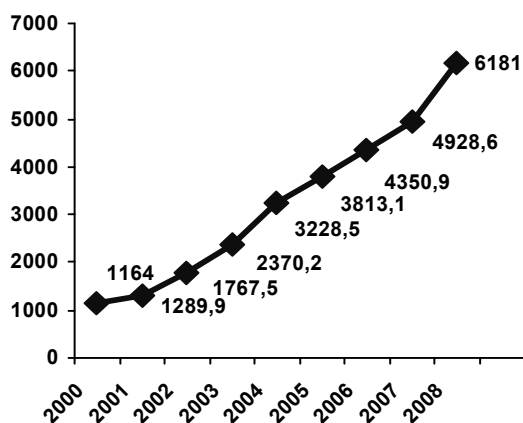


Рис. 1. Обсяг пасажирських перевезень авіаційним транспортом по Україні тис. пасажирів

На сьогодні в Україні налічується 30 діючих аеропортів, 9 з яких — стратегічні загальнодержавного значення. На них припадає близько 95 % пасажиропотоку та 90 % поштовантажопотоку. У 24 аеропортах функціонують пункти пропуску через державний кордон [7].

На вітчизняному повітряному просторі регулярні польоти виконують 11 вітчизняних авіакомпаній до 42 країн світу та 43 іноземні компанії з 29 країн світу здійснюють польоти до України. Найбільші обсяги пасажирських перевезень здійснюються між Україною та Росією, Німеччиною, Чехією, Великобританією, Угорщиною, Австрією, Туреччиною, Францією, Польщею, Нідерландами та США.

До стратегічних аеропортів України відносять: аеропорт "Бориспіль", "Дніпропетровськ", "Донецьк", "Київ" (Жуляни), "Львів", "Одеса", "Сімферополь", "Харків", "Запоріжжя", які у минулому році обслужили 97% загального обсягу пасажирських повітряних перевезень.

Аеропорти, що не відносяться до стратегічних, виконують значно менший обсяг обслуговування авіаційних перевезень. Малі регіональні аеропорти не мають можливості розвиватися за власні кошти, а їх сертифікаційна придатність підтримується місцевими органами влади шляхом надання пільг, фінансування регіональних програм розвитку цивільної авіації, поповнення статутного фонду тощо. До них належать аеропорти: "Вінниця" (Гавришівка), "Івано-Франківськ", "Кіровоград", "Миколаїв", "Луганськ", "Полтава", "Рівне", "Суми", "Ужгород", "Херсон", "Хмельницький", "Чернівці", "Черкаси", "Бердянськ", "Ізмаїл", "Маріуполь", "Керч", "Кривий Ріг", "Севастополь", "Севастополь", "Тернопіль".

У цілому, по Україні за останні 16 років основні засоби практично усіх аеропортів морально та фізично застаріли, зменшився ресурс аеродромного покриття, авіаційної наземної техніки, споруд та обладнання. Аеродроми, аеродромні споруди та обладнання, збудовані в 60—70-х роках минулого століття, у більшості аеропортів (особливо малої авіації) не відповідають встановленим вимогам для належного обслуговування сучасних повітряних суден. Пасажирські термінали та інфраструктура аеропортів не в змозі забезпечити належного обслуговування пасажирів та повітряних перевізників, що стримує збільшення обсягу перевезень.

З метою забезпечення безпечного та ефективного функціонування всіх суб'єктів авіаційної діяльності, зміцнення їх матеріально-технічної бази, впровадження технологічних процесів обслуговування повітряних перевізників і пасажирів, розбудови інфраструктури аеропортів відповідно до сучасних міжнародних вимог, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 506-р схвалено "Концепцію Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 року". Згідно даної Концепції державна

підтримка спрямована на стратегічні аеропорти, тоді як малим аеропортам залишається лише підтримувати сертифікаційну придатність, за браком власних коштів для проведення заходів з реконструкції та модернізації [2].

Аеропорт "Тернопіль" як складний авіатехнічний комплекс введений в дію у 1961 році та призначений для прийому-випуску, обслуговування повітряних суден, забезпечення пасажирських та вантажних авіаційних перевезень. У 1969 році проведено реконструкцію аеровокзалу, а в 1985 році — побудована штучна злітно-посадочна смуга, оновлені руліжні доріжки і перони.

Територіально аеропорт знаходиться практично в центрі Західної України на відстані 110—170 км від шести обласних центрів заходу країни, пов'язаний шосейними дорогами із усіма обласними центрами, між Львовом, Хмельницьким та Івано-Франківськом діють регулярні залізничні сполучення. В часи Радянського Союзу аеропорт мав авіасполучення із Москвою, Києвом, іншими столицями республік пострадянського простору, обласними та районними центрами.

Аеропорт має злітно-посадкову смугу довжиною 2000 метрів, шириною 42 метри, сертифікований та готовий до прийняття повітряних суден щоденно, влітку та взимку. В наявності два перони на сім місць стоянки. Злітно-посадкова смуга обладнана світлосигнальною системою. Аеровокзал має два пасажирських термінали (один — на відліт, площею 1070 кв. м., другий — на приліт, площею 384 кв.м) з пропускну здатністю 100 пасажирів на годину. Аеровокзальний комплекс може приймати і відправляти до 2-х тис. пасажирів на добу. Служба пожежної безпеки має три пожежних автомобілі. Завантаження багажу до літака проводиться вручну. В наявності є паливний склад для зберігання палива ТС-1 загальною кількістю 1800 м³. Потенційно злітно-посадкова смуга може приймати повітряні судна 1-го, 2-го, 3-го класів (типу Ту-134, АН-24 і т.д.).

Експлуатацію аеродрому, аеровокзалу, засобів зберігання та заправки паливно-мастильних матеріалів, засобів забезпечення технологічних процесів у зоні аеропорту теплом, електроенергією, транспортом здійснює "Фірма "Тернопільавіаавтотранс" (далі — Підприємство)

У жовтні 2009 року Підприємство пройшло сертифікацію і підтвердило четвертий клас (Г) (4 D), що дозволяє і надалі приймати повітряні судна вагою понад 60 тонн, такі як "Боїнг-737" із 150 пасажирами на борту, а також придатний до експлуатації тільки вдень — цілий рік.

У своїй практичній діяльності аеропорт керується чинними положеннями і правилами Державної авіаційної адміністрації України, має міжнародний пункт пропуску через державний кордон України та занесений до довідника Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO).

Аеропорт "Тернопіль" належить до сфери управління обласної ради. Тернопільське обласне комунальне підприємство "Фірма "Тернопільавіаавтотранс" є правонаступником Тернопільського обласного комунального підприємства "Аеропорт Тернопіль" та комунального автотранспортного Підприємства. Зокрема, у 2001 році рішенням Тернопільської обласної ради № 293. Аеропорт "Тернопіль" перереєстрований в обласне комунальне Підприємство, а у 2003 році рішенням Тернопільської обласної ради № 332 від 12.12.2003 року реорганізовано в Тернопільське обласне комунальне підприємство "Фірма "Тернопільавіаавтотранс" [6].

Метою діяльності Підприємства є здійснення прийому та відправлення повітряних суден (далі — ПС), їх комерційного, наземного та технічного обслуговування, обслуговування пасажирів, багажу, пошти та вантажів, надання послуг з інших видів діяльності юридичним та фізичним особам з метою одержання прибутку.

Тернопільське обласне комунальне підприємство "Фірма "Тернопільавіаавтотранс" вже кілька років перебу-

ває в кризовому фінансовому стані. Протягом 2000—2006 років — розвиток Підприємства не вкладалися і не залучалися цільові кошти, що призвело до втрати регулярних авіарейсів. За результатами 2006 року Підприємство зазнало збитків на суму 438,4 тис. грн. Низький рівень доходів призвів до зростання кредиторської заборгованості, яка станом на 01.01.2007 р. становила 1254,7 тис. грн. Дебіторська заборгованість на той час не покривала кредиторську і становила 166,1 тис. грн. Більшість основних засобів (злітно-посадкова смуга, будівлі та споруди, пожежна техніка, спеціальний транспорт) Підприємства потребували капітального та поточного ремонтів, що внаслідок скрутного фінансового становища неможливо було здійснити власними силами Підприємства [6].

Рішенням шостої сесії Тернопільської обласної ради від 25.05.2007 року №204 було затверджено "Програму розвитку цивільної авіації Тернопільської області на 2007—2009 роки" (далі — Програма) [3].

Мета Програми полягала у збереженні й розвитку Тернопільського аеропорту як невід'ємної частини авіаційної галузі області.

Для досягнення мети Програми передбачалося вирішити наступні завдання:

1. Авіаційна діяльність.

1.1. Забезпечення безпеки польотів та авіаційної безпеки.

1.2. Розвиток наземного комерційного обслуговування повітряних суден.

2. Неавіаційна діяльність.

2.1. Розвиток автомобільних перевезень та створення транспортно-експедиційного вантажного вузла.

2.2. Відкриття пунктів автосервісного обслуговування.

2.3. Відкриття пунктів громадського харчування.

2.4. Задача в оренду приміщень, що тимчасово не використовуються.

Як зазначено в Програмі, для оздоровлення фінансового стану Підприємства його керівництвом проводилась певна робота щодо збільшення чартерних рейсів з Тернопільського аеропорту за кордон, проводилась робота щодо залучення авіакомпаній України для базування вантажних повітряних суден в аеропорту та технічних посадок з метою дозаправки паливом. У 2007 році планувалось відновлення внутрішніх регулярних пасажирських рейсів на м. Київ.

Завдяки виконанню заходів програми очікувалося:

— продовження сертифікату аеродрому;

— сертифікація аеропортової діяльності, яка здійснюється службами аеропорту;

— вихід Підприємства із скрутного фінансового стану;

— розвиток цивільної авіації області;

— збільшення дохідної частини місцевого бюджету за рахунок відрахувань від прибуткової діяльності аеропорту;

— створення додаткових робочих місць та залучення висококваліфікованого персоналу;

— розширення сфери неавіаційних послуг;

— залучення інвесторів.

Головним розпорядником коштів та координатором виконання Програми у 2007—2008 роках виступало головне управління промисловості та розвитку інфраструктури Тернопільської облдержадміністрації. Проте у 2009 році відповідно до рішення сесії Тернопільської обласної ради від 07.05.2009 №548 було внесено зміни до Програми розвитку цивільної авіації і головним розпорядником коштів була визначена Тернопільська обласна рада.

Контроль за ходом виконання Програми було покладено на постійні комісії Тернопільської обласної ради з питань бюджету та з питань житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку та дорожнього господарства. За висновками та рекомендаціями постійних комісій Тернопільської

обласної ради з питань бюджету та з питань соціально-економічного розвитку, промислової політики, транспорту та зв'язку, інвестицій, підприємництва, зовнішньоекономічної діяльності було прийняте рішення сесії Тернопільської обласної ради від 7 травня 2008 року №557 про додаткове виділення коштів на 2009 рік в сумі 1300,0 тис. грн. [4].

Таким чином, забезпечити стабільність роботи Підприємства, безпеку авіаційних перевезень передбачалося за рахунок залучення в 2007—2009 роках фінансових ресурсів у загальній сумі 3608,0 тис. грн., у тому числі 3298,0 тис. грн. — з обласного бюджету та 310,0 тис. грн. — з коштів Підприємства, а також з інших джерел, незаборонених законодавством.

Узагальнений та декларативний характер Програми розвитку цивільної авіації без визначення пріоритетних завдань не дав можливості досягнути очікуваних результатів.

Так, Програмою не було визначено основних напрямів використання коштів обласного бюджету, обсягів та джерел фінансування в розрізі заходів, що значно ускладнило контроль за ходом їх виконання.

Крім цього, окремі показники Програми мали узагальнюючий характер. Так, Програмою передбачалося забезпечити безпеку польотів, розвиток автомобільних перевезень, залучення висококваліфікованого персоналу, однак конкретних кількісних та якісних показників, яких необхідно досягти, визначено не було.

Відповідно до передбачених Програмою заходів, за кошти обласного бюджету планувалося поповнення статутного фонду Підприємства (у 2007р. — 600,0 тис. грн., 2009 — 500,0 тис. грн.) та на покриття збитковості Підприємства (у 2007р. — 398,0 тис. грн., 2008 — 500,0 тис. грн., 2009 — 1300,0 тис. грн.). За власні кошти Підприємства та кошти інвесторів планувалося проводити роботи з капітального ремонту аеровокзалу, приведення висотних перешкод аеродромної території, укладання угод з авіакомпаніями, реконструкцію інформаційно-довідкової системи, поточний ремонт світлосигнального обладнання, приведення аеропорту до сертифікатних вимог тощо.

Однак, по факту заходи було профінансовано наступним чином: на поповнення статутного фонду кошти не надходили, на покриття збитковості Підприємства надійшло більше як 86 % від всіх надходжень, і лише 14 % — використано було на утримання Підприємства. Фактично Програма включала заходи, які не мали під собою фінансової основи, оскільки кошти на їх реалізацію не затверджувались.

Так, для отримання сертифікату аеродрому за залучені кошти інвесторів Програмою передбачалося профінансувати наступні види робіт: поточний ремонт світлосигнального обладнання, технічне переобладнання та ремонт аеродромного покриття, перону тощо. Проте в ході виконання Програми інвесторів не знайшлося, тому дані види робіт виконано було за власні кошти Підприємства, що дозволило отримати сертифікат аеродрому. Також за кошти інвесторів планувалося: провести роботи з технічного переобладнання та ремонту аеродромного покриття, перону, руліжних доріжок та капітальний ремонт будинку аеровокзалу. Однак ці роботи були виконані за кошти обласного бюджету, зокрема було проведено ремонт аеродромного покриття, розпочато поточний ремонт приміщення аеровокзалу. Крім того, за кошти інвесторів передбачалося (провести реконструкцію системи електромереж, приведення до робочого стану складу паливно-мастильних матеріалів, відкриття авіакаса, будівництво сектора VIP-залу, оновлення протипожежної техніки, однак ці роботи не були виконані взагалі.

Таким чином, Програма розвитку цивільної авіації Тернопільської області на 2007—2009 роки не визначала пріоритетних завдань за джерелами та обсягами фінансування, що не дало можливості досягнути очікуваних результатів.

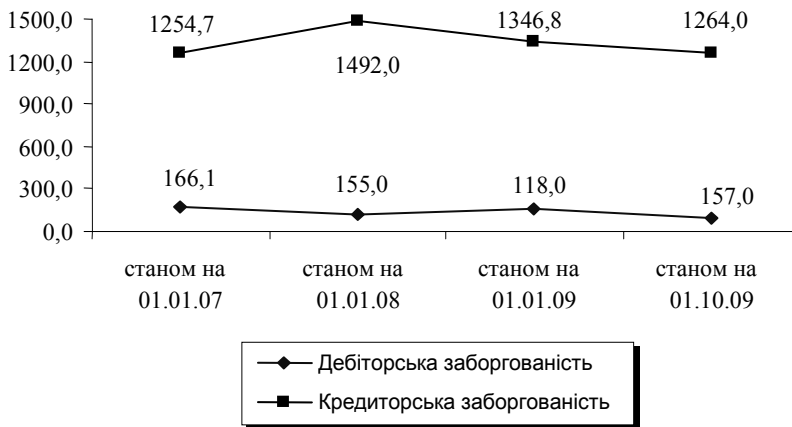


Рис. 2. Динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості за 2006—2009 роки (тис. грн.)

Не повною мірою керівництвом Підприємства вживались заходи щодо зміцнення дохідної бази (отримання додаткових надходжень), а також в частині виконання заходів, передбачених у Програмі розвитку цивільної авіації.

В умовах фінансової кризи та постійного дефіциту бюджетних коштів з обласного бюджету на фінансування потреб аеропорту самим Підприємством не використано усіх можливих джерел прибутку, передбачених статутом.

Зокрема, статутом Підприємства, що затверджений 19 грудня 2002 року №341, передбачено наступні напрями діяльності: надання автотранспортних послуг; організація екскурсійних польотів; надання послуг пасажиром в аеропорту, в тому числі організація громадського харчування та готельний сервіс; проведення всіх видів торгових операцій, незаборонених законодавством; здача в оренду об'єктів, які не використовуються тривалий час; вирощування, продаж та закупівля с/г продукції; надання платних послуг по автосервісу; здійснення заправки транспортних засобів паливом тощо [5].

Так, відповідно до п.6 Плану заходів, спрямованих на зменшення збитковості Підприємства, на 2008 рік передбачена здача в оренду тракторної техніки. Однак, як встановлено в процесі дослідження, цього виконано не було. Крім цього, із 2-ох наявних тракторів (Т-150-К та Т-ЮМЗ-6) лише один знаходився в робочому стані. Поряд з цим, автопарк Підприємства налічує 11 одиниць спецтехніки (три машини МАЗ-500 АЦ-8; по одній машині — МАЗ-ТЗ, МАЗ-5334, санітарна РАФ-22031, пожежна УРАЛ-375, снігоочищувач УРАЛ-375, три поливоміючі машини ЗІЛ-130) у робочому стані. Проте лише 6 із них протягом 2007—2009 років використовувались для забезпечення прийому-випуску авіарейсів [6].

З метою отримання додаткових доходів Підприємства від неавіаційної діяльності Програмою розвитку цивільної авіації в Тернопільській області передбачено здачу в оренду приміщень, що тимчасово не використовуються, чого абсолютно було не зроблено. Також необхідно відмітити, що спецтехніка аеропорту є економічно неефективною та морально застарілою (ще 1970—80 років випуску).

Через недостатню претензійно-позовну роботу з дебіторами щодо погашення боргів перед Підприємством не було досягнуто зменшення збитковості Підприємства (рис. 2).

Слід відмітити, що в штаті Підприємства передбачена посада юриста, що була введена у квітні 2008 року (заробітна плата якого становить — 1545,0 грн.). Однак фахівцем не приділялась належна увага претензійно-позовній роботі щодо стягнення заборгованості [8].

За умови належного проведення претензійно-позовної роботи можна було запобігти утворенню дебіторської заборгованості на суму 157,0 тис. грн. Зокрема, попередити

втрату доходів на суму 64,4 тис. грн. простроченої дебіторської заборгованості, та попередити зростання поточної заборгованості на суму 92,6 тис. грн. [6].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, незважаючи на виділення з обласного бюджету коштів та використання власних коштів Підприємства на збереження та розвиток цивільної авіації Тернопільської області на 2007—2009 роки в загальній сумі 2,5 млн грн., не вдалося зменшити борги Підприємства та стабілізувати його роботу. Програма розвитку цивільної авіації в Тернопільській області на 2007—2009 роки мала узагальнений та декларативний характер і, як наслідок, не мала вирішального впливу на розвиток авіації в області в цілому та Підприємства зокрема, програмою не було визначено основних напрямів використання коштів обласного бюджету, обсягів та джерел фінансування в розрізі заходів, що значно ускладнило контроль за ходом їх виконання.

Окремі показники Програми мали узагальнюючий характер. Так, Програмою передбачалось забезпечити безпеку польотів, розвиток автомобільних перевезень, залучення висококваліфікованого персоналу, однак конкретних кількісних та якісних показників, яких необхідно досягти, визначено не було.

Фінансування виконання заходів Програми передбачалось за рахунок коштів обласного бюджету, Підприємства та коштів інвесторів. Проте, програмний документ не містив інформації про необхідні обсяги фінансового забезпечення в розрізі заходів за залучені кошти інвесторів.

Підприємство не вживало достатньо заходів щодо зміцнення власної дохідної бази і не використовувало всіх можливих джерел отримання прибутку, передбачених у Статуті.

Крім того, внаслідок недостатньо ефективної організації роботи та використання коштів Підприємством втрачена можливість щодо зменшення його збитковості.

Також через недостатню претензійно-позовну роботу щодо погашення боргів дебіторами перед Підприємством, не було досягнуто зменшення його збитковості.

Література:

1. Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 року № 3167-XII.
2. Розпорядження КМУ від 05.03.2008 № 506-р "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2020 року".
3. Рішення шостої сесії Тернопільської обласної ради "Про затвердження Програми розвитку цивільної авіації Тернопільської області на 2007—2009 роки" від 25.05.2007 року №204.
4. Рішення сесії Тернопільської обласної ради "Про внесення змін до Програми розвитку цивільної авіації на 2007—2009 роки" від 07.05.2008 №557.
5. Статут ТООП "Фірма "Тернопільвіаавтотранс", затверджений розпорядженням голови Тернопільської обласної ради від 19.12.2002 №341.
6. Довідка про збір інформації в Тернопільському обласному комунальному підприємстві "Фірма "Тернопільвіаавтотранс".
7. Інформація місцевих засобів масової інформації.
8. Аудиторський звіт (інформація) за результатами державного фінансового аудиту діяльності.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2010 р.